



TEORIAS INSTITUCIONALISTAS E O ESTUDO DO DIREITO NUMA ABORDAGEM DESENVOLVIMENTISTA CONSTITUCIONAL

*Patrícia Borba Vilar Guimarães**

RESUMO

Esse trabalho realiza uma breve abordagem teórica das contribuições de teorias institucionalistas para a caracterização conceitual do *Direito e Desenvolvimento*. Sugere algumas concepções de eficácia sociológica do direito, baseado na caracterização da nossa principiologia constitucional e sua influência na construção, interdisciplinar, de um *Estado desenvolvimentista* na atualidade brasileira.

Palavras-chave: Direito e desenvolvimento. Teorias institucionalistas. Principiologia constitucional.

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho parte da premissa segundo a qual existem propostas teóricas consistentes para a caracterização do *Direito ao Desenvolvimento*, ancoradas em pensadores econômicos e políticos (BARRAL *in* BARRAL, 2005, p. 40), para além dos esquemas tradicionais do direito. Sustenta o fato inquestionável de que alguns dos aspectos mais relevantes para a caracterização de um modelo de desenvolvimento no século atual são, dentre outros, a liberdade política e econômica e a existência de “instituições críveis e eficientes” (BARRAL *in* BARRAL, 2005, p. 56), que têm sua origem no direito.

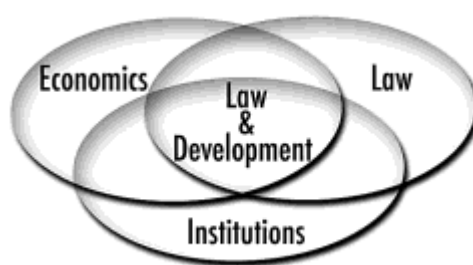
* Professora adjunta do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutora em Recursos Naturais, pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

Entretanto, alguns dos problemas de efetividade do direito brasileiro, segundo uma visão sociológica-jurídica, e que seriam fatores impeditivos do desenvolvimento nacional, poderiam ser atribuídos ao *sensu comum dos juristas* – que os remete a um distanciamento do contexto econômico e político, acentuado por uma crença exagerada no poder das normas e na valorização de uma retórica do direito. Somadas a estes fatores, estariam as falhas na estrutura regulatória – os custos de transação¹, e o comprometimento da falta de planejamento, transparência e liberdade na implementação de políticas públicas.

Este esquema teórico encontra fundamentação em abordagens neo-institucionalistas de autores dedicados às análises desenvolvimentistas e à relação com o direito, na definição das *regras do jogo* e na mudança institucional². As mesmas fornecem sólida base analítica para avaliar as repercussões da credibilidade e eficiência regulatória das instituições que atuam na salvaguarda dos direitos e, em especial na realidade brasileira, dos direitos constitucionalmente assegurados.

Um traço que marca a interpretação da Constituição é que ela representa o estatuto jurídico do sistema político, fazendo-se indispensável o sopesamento dos valores políticos expressos em Princípios - sejam positivados constitucionalmente ou Princípios gerais do direito - que serão conformadores da interpretação das regras constitucionais.

A doutrina do *direito e desenvolvimento* orienta e explica as práticas correntes daqueles que procuram modificar o sistema legal, em nome do desenvolvimento. Seu pensamento se traduz na representação esquemática³:



Observa-se que o direito e o desenvolvimento situam-se na confluência entre a economia, o direito e as instituições, que, sustentam os autores, possuem existência autônoma,

¹ Este autor se refere aos custos de transação como “aqueles nos quais incorrem os agentes econômicos para efetivarem determinados negócios”, incluindo-se os mecanismos regulatórios (BARRAL in BARRAL, 2005, p. 55).

² Cf. CAROTHERS, Thomas (Ed.), 2006; DAM, Kenneth W., 2006; TRUBEK; SANTOS, 2006; SEN, 2000.

³ Tradução livre de “Law and development doctrine orientes and explains the current practices of those who seek to change legal systems in the name of development” (TRUBEK; SANTOS, 2006. p.3).

mas influenciam-se mutuamente, na caracterização de espaços de interpretação e aplicação. Como estatuto jurídico do político, a aplicação e interpretação da Constituição, sustentamos, beneficiam-se dessa interação.

A problemática do desenvolvimento e sua relação com a principiologia constitucional encontram farto material de análise no cenário nacional e serão analisadas e relacionadas a seguir.

2 O DESENVOLVIMENTO COMO PRINCÍPIO NA ORDEM CONSTITUCIONAL NACIONAL

Os princípios constitucionais são direcionados para a sistematização de questões fundamentais do Estado Nacional. No tocante à interpretação constitucional, a repercussão destes princípios se prestaria também para a fixação de valores fundamentais da Constituição, enquanto documento escrito, representativo da intenção a ser impressa na invocação dos mesmos. Esta invocação independe de interpretações *subjetivistas* ou *objetivistas*, como têm sido denominados os teóricos exegetas que buscam ora a vontade da lei constitucional, ora uma maior objetividade e adaptabilidade deste texto, com base em elementos textuais ou em técnicas diversas de interpretação. Faz-se necessário apontar a distinção básica entre princípios, ditos constitucionais, dos demais princípios úteis na interpretação do Direito como um todo, e dispersos nos mais variados tipos de documentos legais.

Na Constituição brasileira citam-se expressamente princípios, como os: da manutenção e perpetuidade do Pacto Federativo, concepção de Estado democrático de Direito, soberania popular, dignidade da pessoa humana, defesa da livre-iniciativa, este inserido no título próprio “Da Ordem Econômica”; e do pluralismo político.

Entretanto, é importante salientar que todos os princípios referidos como econômicos “não possuem apenas a conotação econômica, como ocorre com a proteção do meio-ambiente, que é uma inspiração muito mais ampla, sendo o aspecto econômico apenas uma das abordagens possíveis” (TAVARES, 2006, p. 126). Independentemente da fixação destas diretrizes interpretativas, os princípios possuem uma dimensão de valor que os coloca acima das demais normas e que estabelece uma ordem de interpretação distinta quando estes elementos de mesmo peso se acham envolvidos numa mesma questão.

Sob o prisma jurídico, em nosso país há uma pauta constitucional na qual, embora haja uma enunciação de direitos sociais básicos, estes reclamam efetivação para que seja configurado um ambiente de desenvolvimento, uma vez que o mesmo é descrito pelo texto como princípio constitucional, no qual se pode observar a abrangência destes conceitos⁴.

No mesmo sentido, a dignidade da pessoa humana tanto é adotada pela Constituição Federal como fundamento da República, quanto como fim da Ordem Econômica. Constitui a dignidade, expressa na Carta, o núcleo essencial dos direitos humanos, juntamente com o direito à vida, e que não se situa apenas no campo dos direitos fundamentais. Isso significa que as relações econômicas devem ser dinamizadas tendo em vista a promoção da existência digna de que todos devem usufruir.

Este tema remete ao conceito de Constituição dirigente, que Gilberto Bercovici define como “a constituição que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade”. Neste sentido a Constituição brasileira vem definir os “fins e programas de ação futura, no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população” (BERCOVICI, 1999, p. 36).

3 UMA CONCEPÇÃO APLICADA DE DIREITO E DESENVOLVIMENTO

A idéia de desenvolvimento em nosso país, portanto, implica numa dinâmica social constante, posto que se trata de um processo que visa elevar os níveis social, econômico e cultural da sociedade. Desenvolvimento não se confunde com crescimento, um processo descrito de forma quantitativa, mas sim qualitativa, como têm se referido diversos economistas contemporâneos. Desenvolvimento, conforme descrito constitucionalmente, é um processo complexo, de caráter econômico e político, que envolve inúmeras instituições públicas e privadas, além da base legal adequada, no favorecimento da gestão pública.

As políticas públicas daí decorrentes devem não só tentar cumprir estas prioridades de valores. O direito ao desenvolvimento passaria a admitir uma correlação entre a proteção dos direitos fundamentais e, nitidamente, os direitos sociais⁵. Neste contexto, garantir o desenvolvimento implica também na instituição de políticas públicas direcionadas para tal fim, justificadas e fundamentadas no art. 3º, II da Constituição, como *princípio constitucional*.

⁴ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

⁵ Cf. SILVA, 2004.

Há uma geração recente de juristas que compartilham da importância da adoção de visões multidisciplinares nos enfoques dos fenômenos jurídicos, como forma de conferir-lhes amplitude diante de seus atributos de eficácia social. Esta constatação vai de encontro aos anseios do legislador constituinte, que estatuiu no sentido de que um dos objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira é o de garantir o Desenvolvimento nacional. Este preceito pode ser qualificado, de acordo com a teoria constitucional, como princípio impositivo e norma-objetivo.

Historicamente, o direito ao desenvolvimento foi incluído na terceira geração de Direitos Humanos. Ao estabelecermos relações entre a necessidade de desenvolvimento, com seus desdobramentos econômicos e sociais, e a necessidade de proteção dos direitos fundamentais assegurados pelo texto constitucional, evidencia-se o pressuposto de situações em que a ocorrência de casos difíceis demandará, além das tradicionais técnicas interpretativas, a utilização de técnicas que valorizem a principiologia constitucional na tentativa de assegurar a efetividade do mesmo texto. Em nosso contexto, especialmente quando trata da Ordem Econômica Constitucional, assumem grande importância as normas-objetivo descritas na Constituição do país, ainda mais quando se trata de uma ordem econômica inserida no sistema capitalista, pois estas surgem quando o preceito jurídico passa a ser dinamizado como instrumento de governo e conseqüentemente de políticas públicas e não apenas com fins de ordenação⁶.

Outra peculiaridade da interpretação constitucional concerne ao fato de que, mesmo estas normas possuindo uma maior densidade em relação às regras infraconstitucionais, aquelas, entretanto permitem, por ocasião da sua concretização, uma atualização constante do Direito. Além deste fato, a norma jurídica será a expressão de uma ideologia, no momento em que o intérprete constitucional está condicionado por sua cultura jurídica, suas crenças políticas, filosóficas e religiosas, sua inserção sócio-econômica, enfim, todos os fatores que integram sua personalidade.

Uma das principais referências ao *direito e desenvolvimento* surgiu com a “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”⁷, com dez artigos que ressaltam aspectos orientadores dos processos de desenvolvimento globais – enfatizando a tolerância e

⁶ Cf. GRAU, 2005.

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Adotada pela Revolução n.º 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

autonomia - e ao mesmo tempo reconhecendo que o desenvolvimento é um processo abrangente, de natureza econômica, social, cultural e política⁸.

A construção teórica de Amartya Sen também remete à consideração de elementos de caracterização do *direito ao desenvolvimento*, muito além dos aspectos econômicos, ao fazer referência à necessidade de atendimento de necessidades mais amplas dos indivíduos, do respeito à condição da mulher e sua participação relevante e diferenciada na sociedade, da participação popular, aspectos focados e essenciais na caracterização contemporânea do papel do Estado relacionada ao desenvolvimento.

Existe farto material e produção teórica consistente acerca da relação entre o direito, as instituições por ele criadas e o desenvolvimento. A definição de marcos teóricos que sustentem a relação entre o direito e desenvolvimento, portanto, necessita ser trabalhada nos contextos acadêmicos e de aplicação de conteúdo jurídico, como um exercício de busca da efetividade do direito, mediante a aproximação do contexto fático do universo mais amplo e interdisciplinar que envolve análises econômicas, políticas e sociais, e levando-o ao cotidiano dos destinatários da norma constitucional.

REFERÊNCIAS

BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um Modelo e Análise. In: _____. (Org.).

Direito e Desenvolvimento: Análise da Ordem Jurídica Brasileira sob a Ótica do Desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. A Problemática da Constituição Dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro. In: **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, n.142, p. 35-51 abr./jun., 1999.

CAROTHERS, Thomas (Ed.). **Promoting the Rule of Law Abroad:** in Search of Knowledge. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

⁸ Especificamente no artigo 6 do documento referido, é reforçada a idéia segundo a qual os Estados “devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais.” Além destes aspectos aponta o artigo 8 que os “Os Estados devem [...]assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos [...] Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. [...] devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos”.

DAM, Kenneth W. **The Law-Growth Nexus: the Rule of Law and Economic Development**. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Adotada pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro. **The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal**. Oxford: Cambridge, 2006.

INSTITUTIONAL THEORY AND THE STUDY OF LAW IN A DEVELOPMENTAL E CONSTITUTIONAL APPROACH

ABSTRACT

This work performs a brief overview of the theoretical contributions of institutional theory to the characterization of law and conceptual development. Suggest some conceptions of sociological efficacy of law, based on the characterization of our constitutional principles, and its contribution to the interdisciplinary construction of the developmental state in Brazilian.

Keywords: Law and development. Institutionalism theories. Constitutional principles.